图书情报工作
第 65 卷 第 19 期 2021 年 10 月

突发公共卫生事件中的个人信息处理行为及信息安全保障*

■ 齐英程[1,2]

[1] 吉林大学法学院 长春 130022 [2]吉林大学大数据管理研究中心 长春 130022

摘 要：[目的/意义]个人信息处理对于科学治理突发公共卫生事件具有极为重要的作用。然而，当前我国在应对突发公共卫生事件的过程中存在违法和不当处理个人信息的问题。基于此，对突发公共卫生事件中个人信息处理行为进行规制，并建立相应的信息安全保障机制具有重要价值和现实意义。[方法/过程]本文运用扎根研究方法识别突发公共卫生事件中个人信息处理行为所涉及的个人信息类型和个人信息处理者类型，对公民就个人信息处理行为的风险感知和影响公民接受个人信息处理行为意愿的客观因素进行分析，并提出完善突发公共卫生事件中个人信息处理行为规制规则和信息安全保障制度的策略。[结果/结论]我国立法应当进一步明确突发公共卫生事件中个人信息处理的原则与限制，通过赋予个人信息处理者信息安全保障义务，完善不当处理个人信息的法律责任等方式，实现对突发公共卫生事件中个人信息处理行为的有效规制及个人信息安全的充分保障。

关键词：突发公共卫生事件 个人信息处理行为 法律规制 信息安全保障

分类号：D923

DOI：10.13266/j.issn.0252-3116.2021.19.005

1 引言

2020 年新冠肺炎疫情爆发后，在党中央的领导下，全国各级党委、政府与相关机构、企业积极采取各种有效应对措施以防控疫情扩散，保护公民人身安全。在此过程中，相关组织借助信息处理技术和大数据分析技术，通过社区防控网格化管理和地毯式排查，对个人信息进行了广泛收集和分析处理，并以其为基础重点管控、分析疫情相关人员行动轨迹，全面及时掌握疫情发展动向，对公民及时进行风险提示，有效控制了疫情的发展蔓延。然而，在此过程中，也出现了部分组织、个人违法和不当处理公民个人信息，导致公民个人信息被过度采集、不当泄漏、非法传播等违法和失范现象，对公民的个人信息权益以及人身财产安全带来了较为严重的风险乃至损害。在此背景下，突发公共卫生事件中的个人信息处理行为也成为国家网络强国战略和互联网生态治理领域学者、政府和公民关注的重要问题。

个人信息处理行为是指对个人信息的收集、存储、使用、加工、传输、提供、公开和删除等行为。突发公共卫生事件是突然发生、造成或者可能造成社会公众健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他严重影响公众健康的事件[1]。在突发公共卫生事件中，为了实现对公民行踪和疫情扩散动向的有效掌握，有关组织及其工作人员往往需要对公民的个人信息进行必要的处理。目前，国内外学者围绕突发公共卫生事件中的个人信息处理行为展开了相关研究。国外学者 Z. Zhang 等分析了个人信息处理在国外突发事件的准备、响应、重建和缓解阶段所发挥的具体作用[2]；M. Kosugi 等对突发事件发生后公众的信息行为规律进行了研究[3]；J. Barnes 对 COVID-19 疫情对信息管理实践带来的问题与挑战进行了梳理[4]；E. Beaunoyer 等对 COVID-19 疫情对个体在技术和信息接触方面造成的“数字不平等”现象进行了剖析[5]。国内学者金松、张立彬对突发公共卫生事件中的个人信息保护问题进行了系统研究，并提出规范突发公共卫生事件中个人信息处理行为的具体建议[6]；惠志斌从体制创新、机制完善、策略优化和技术应用 4 个层面对我国突发公共事件中的信息发布与管理行为提出完善建议[7]。从研究现状来看，现有研究多围绕突发公共卫生事件中的个人信息管理、突发公共卫生事件中特定群体的信息行为等问题展开，并

* 本文系国家社会科学基金重大项目“大数据驱动的社交网络舆情主题图谱构建及调控策略研究”（项目编号：18ZDA310）研究成果之一。
作者简介：齐英程（ORCID：0000-0001-8173-3086），吉林大学法学院“鼎新学者”博士后，博士，E-mail：qiyc20@jlu.edu.cn。
收稿日期：2021-04-12 修回日期：2021-07-03 本文起止页码：44-52 本文责任编辑：王传清

产生了较多理论研究成果。但尚未有研究关注到公民针对突发公共卫生事件中个人信息处理行为的风险感知及情感态度,及其对完善突发公共卫生事件场景下的信息安全保障制度具有的影响。本文对这一研究主题的关注有助于促成法律制度构建与公民需求间的良好互动。

基于上述研究目的,本文在研究中试图解决以下3个研究问题:①公民就突发公共卫生事件中的个人信息处理行为所感受到的风险因素有哪些?②影响公民对突发公共卫生事件中个人信息处理行为之情感态度的因素有哪些?③如何针对突发公共卫生事件中个人信息处理行为所存在的问题,更好地完善既有的信息安全保障制度?本研究以深度访谈的调研方式获取大量研究材料,通过扎根理论方法挖掘公民针对突发公共卫生事件中的个人信息处理行为的风险感知和情感态度,借助此种方式可以准确、真实地反映当前突发公共卫生事件中个人信息处理行为所存在的问题及其对公民权益造成的损害及威胁,以此作为实证基础,对当前突发公共卫生事件中个人信息处理行为规制规则和信息安全保障制度提出的完善建议,更有望真正回应公民对突发公共卫生事件中个人信息处理秩序的需求与渴望。

2 研究综述

2.1 突发公共卫生事件中公民的风险感知

郑保章、冯湜发现,本次新冠肺炎疫情防控初期,曾存在公民个人信息被不当处理的问题,多个地区的确诊患者、密切接触者或重点地区返乡人员的信息被泄漏和非法传播,致使相关人员的日常生活受到影响,对其人身和财产安全带来极大风险[8]。许传坤、段钢以个人位置信息处理行为为例,指出因位置信息直接包含公民的隐私信息,又隐含着公民的个性习惯、出行方式、社会地位等信息,在突发公共卫生事件中,公民基于隐私保护、财产保护等多种原因,不愿主动公开自身位置信息,由此可能增加疫情防控难度,并指出位置信息的不当处理会对公民权益造成严重威胁,因此需要借助法律法规对此种信息的处理作出明确规定[9]。朱静洁、吴大华发现,在本次突发公共卫生事件中,公民基于遵循国家疫情防控的要求向社区、单位、疾病控制中心等提供个人信息,但其个人信息面临被不当处理的风险,如未经脱敏处理即被公开,这可能对公民的隐私利益造成损害[10]。R. Kai, C. Raffaele 等外国学者分析了在本次突发公共卫生事件中,政府利用人工接触追踪、监视性追踪和邻近追踪技术对公民个人信息进行处理所可能存在的风险,并剖析了公众对基于上述技术手段开展的个人信息处理行为可能对其权益造成的侵犯的担忧[11]。

2.2 突发公共卫生事件中公民的情感态度

耿瑞利等学者基于使用与满足理论、认知心理学等梳理分析重大突发公共卫生事件中公众的信息获取行为及特征,并构建了重大突发公共卫生事件下公众信息获取行为与错失焦虑研究模型[12];H. Rao、N. Vemprala 等对2020年1月至2020年6月期间 Twitter 上关于新冠肺炎信息的发布、共享与传播进行研究,指出疫情期间政府官员与普通民众在信息行为上的差异[13];S. Song 等对中国公民在新冠疫情期间的信息回避行为进行了分析,并依托 S-O-R(Stimulus-Organism-Response)理论构建了新冠疫情期间外部刺激(威胁和信息超载)与公民的信息回避行为间的关系模型[14]。R. Fashey 和 A. Hino 提出,在本次应对新冠病毒疫情的过程中,各国多使用了数字接触追踪应用程序对大规模的公民个人信息进行处理。在此过程中,公众对数字接触追踪应用程序的不信任可能导致其拒绝被追踪,进而造成基于个人信息处理的疫情防控措施失败,因此,应对公众对此种个人信息处理行为所持有的态度进行更加深入的分析[15]。

2.3 突发公共卫生事件中个人信息安全保障制度

我国学者时诚认为,我国立法应明确规定突发公共卫生事件中个人信息处理行为所遵循的基本法律原则、个人信息处理的正当事由以及违法处理个人信息的法律责任,以实现对个人信息权益的充分保护[16];王东方针对突发公共卫生事件中的个人信息公开行为,提出应结合个人信息的处理场景和个人信息的具体类型确定不同的个人信息公开路径[17];占南认为突发公共卫生事件中的个人信息保护涉及多元利益主体,在对个人信息进行收集和利用等处理时,应兼顾经济和社会发展,以及个人信息保护的需求,并提出一种面向隐私保护设计的个人信息全生命周期保护框架,以指导突发公共卫生事件中个人信息的处理行为[18];沈伟伟认为,此次新冠疫情让我国在实质上进入紧急状态,并采取了大量应激式的、非常规的数字疫情防控措施,包括个人数据采集、国家信息监控等,其造成了国家权力与公民基本权利的临时性失衡,对此,应在法律层面建立数字紧急状态的恢复机制,以应对疫情防控中国家权力扩张对于公民基本权利的常态化侵蚀[19]。

3　研究设计

3.1　研究方法

本文采用半结构式访谈问卷的方法对研究对象进行深度访谈以收集数据，为研究提供实证材料，进而采用扎根理论对所收集到的数据进行编码，在不断比较和概念提取的过程中形成概念范畴和理论，较为客观和深入地分析公民针对突发公共卫生事件中的个人信息处理行为的风险感知和情感态度，进而针对现有突发公共卫生事件中个人信息处理行为存在的问题提出相应的法律完善建议。

扎根理论是由 A. Strauss 和 B. Glase 提出的一种质性研究方法，其秉承了建构主义的本体论和相对主义的认识论，致力于发掘对现象的新认识和理解[20]，倡导在深度访谈的基础上建立理论，而不是先验地自我创建理论[21]。深度访谈是扎根理论中最为常用的数据收集方法之一，是一种互动性很强的调研方法，其目的是收集被访谈者对生活世界的描述，分析其对描述现象意义的解释，从而有助于从被调查者中产生研究问题和理论，深入揭示被访谈者的感受和动机[22]。

公民针对突发公共卫生事件中的个人信息处理行为的风险感知和情感态度较难进行直接观测，本文采用深度访谈的方法可以更好地实现对此种个体体验的理解和观察，较为适用本文的研究问题。利用扎根理论的方法主要包括开放式编码、主轴编码和选择性编码 3 个过程。最后，还要进行理论饱和度和信度验证，若研究结论能够通过验证，则形成相关理论；反之，则继续补充材料，再次编码直到通过验证[23]。

3.2　样本选择

本研究在访谈样本的选择确定过程中遵循以下两个原则：一是受访人员必须是在本次突发公共卫生事件（新冠疫情）中受到个人信息处理行为影响的主体，比如曾配合疫情防控允许政府机构、企业、高校或社区对其个人信息进行处理；二是受访人员的年龄、性别、受教育程度以及所在地区均为随机分布。考虑到对未成年人个人信息的处理原则上应征得其监护人同意，本文将未成年人排除至访谈对象的范围以外。

在样本人群年龄段选择方面，由于老年人群体对通讯设备和信息技术缺乏掌握，在本次疫情过程中受到个人信息处理行为的影响相对较小，主观感受和体验也与主流群体存在一定差异[24]，因此本研究在选取访谈对象时，主要选择年龄范围在 20－60 岁的人群作为研究样本群体。

在地区风险等级的确定方面，以受访者所在区县在整个疫情期间出现的最高风险等级为标准。经过访谈前的相关调查工作，得到 18 名受访者的基本信息，如表 1 所示：

表 1　受访者统计资料

统计量		频次	比例/%
性别	男	6	33.3
	女	12	66.7
年龄	20－29 岁	13	72.2
	30－39 岁	2	11.1
	40－60 岁	3	16.7
受教育程度	本科以下	4	22.2
	本科	5	27.8
	研究生	9	50
地区	高风险地区	5	27.8
	中风险地区	2	11.1
	低风险地区	9	50
	无风险地区	2	11.1

3.3　数据的收集与整理

为了实现研究目的，访谈以“受访者主观描述其在突发公共卫生事件中，对个人信息处理行为的风险感知和情感态度”为主要访谈内容导向。访谈提纲在阅读和整理其他文献的基础上形成，访谈形式以面对面访谈为主，其中有 4 名受访者以电话形式进行访谈，每次由研究者深度采访 1 名受访者，访谈时间为 10－20 分钟。原始访谈资料以录音的形式保存，转换成文本后供后续分析使用。为了方便统计，本文对每一份访谈记录均进行编号。

通过访谈前的相关调查，最终确定了 18 名在本次新冠疫情期间接受过个人信息处理的个体作为本研究的样本群体。具体访谈提纲如下：①基本信息，如年龄、受教育程度、所在地区疫情严重程度；②在本次疫情期间个人信息被处理的具体经历，包括何种个人信息被何种类型的主体进行了何种处理；③在突发公共卫生事件中，针对个人信息处理行为感受到的主要风险因素；④影响其接受个人信息处理行为意愿的客观因素和对个人信息处理行为的看法。访谈结束后，本研究选择 6 名涵盖各个年龄段、性别、受教育程度、所在地区风险程度的受访者进行回访，以确保本文对访谈内容的整理、总结和提炼符合受访者的真实想法。

4　研究过程

4.1　开放式编码

扎根理论方法的第一步是开放式编码，即从访谈资

齐英程.突发公共卫生事件中的个人信息处理行为及信息安全保障[J].图书情报工作,2021,65(19):44－52.

料中发现概念类属和范畴。本研究在编码过程中,对每位受访者的回答进行分析,对于其中重复出现 3 次及以上的初始概念,分析其相互间的关系得出类属和范畴,最终共得到 17 个范畴,开放式编码过程如表 2 所示:

表 2　开放式编码过程

范 畴	原始资料(部分)
敏感信息	A3:关于我家人的信息,这种信息对我来讲是比较敏感的…… A5:我觉得行程轨迹是比较敏感的,如果你的每一项出行,不管去哪都会被记录、被人知晓,你就没有什么自由和隐私可言了……
直接识别性信息	A4:如果涉及到人脸识别的话,会让我产生不太愿意的情绪…… A14:最敏感的应该是身份证号,因为涉及到很多重要的事项,而且也是唯一的,可以很准确地锁定到个人……
政府机构	A1:政府部门的一些机构采集过我的一些信息…… A7:我户籍所在地区的派出所在我返乡期间收集了我的个人信息……
单位/学校	A4:我现在是在读学生的身份,主要是由学校进行日常的管理,因此我的信息会被学校收集…… A12:我在出入学校的时候也需要进行扫码……
医疗机构	A5:医院不管你是看病的人还是陪同的人,在就诊之前都需要填一个承诺书,包括你的身份证号,你的家庭住址,以及陪同你来的人的身份证号、家庭住址,还有联系电话……
社区/物业	A3:居委会和社区是最近对我的个人信息收集和处理得最多的…… A14:上一次有人收集我的个人信息,应该是居住的社区……
其他(比如商场、店铺)	A8:社区的超市也对我的个人信息进行过收集,包括姓名、身份证号、手机号,还有居住地…… A7:在寒假期间去了一些商场,包括一些公园,这些地方也会对我的个人信息进行收集……
不当处理	A10:他会(把个人信息)发到他们工作单位的微信群里,让大家去看,但是这存在一些风险,我感觉尤其是在村里边,一些管理干部包括村民,他的风险防范意识不是很高,他会把这些信息转发…… A7:按理说如果你是比较严谨地去处理公民个人信息的话,应该有一个比较规范的程序,但是实际上并没有……
过度处理	A6:(个人信息)收集的范围可能是过宽了…… A17:……太频繁了,出一次门就要收集一次。我们每天都要写,因为上班下班中午得回来,一天得写 4 次…… A18:……每个市都有一个这种健康码,最好还是以国家层面去做一个这种健康码的形式……
缺乏必要安全保障措施	A9:对我来说我感受最不舒服的地方,是他们对个人信息的收集不是特别的规范和电子化,也不会对收集到的信息采取比较好的防范措施…… A14:登记身份证号都是采取非常传统的纸质登记,登记用的本子就放在商场门口,完全暴露在公众视野中,没有受到任何的保护……
处理行为缺乏透明性	A2:但是登记完了之后信息确实不知道他都怎么处理了,用在哪了,干什么了,或者是你这个信息他登记了之后,会不会有什么隐患…… A7:……但是实际上在我的经历之中,没有哪个机构或者人员告诉我他把个人信息收集之后会进行一个怎样的处理……
法律责任缺位	A1:(如果)造成我个人信息泄露了他应该负法律责任,但是好像也没有相关的一些政策或者一些法律条文明文去限制他们…… A14:……我觉得应该制定一个规则,就是到底什么样的人有权利拿到别人的个人信息,以及你可以对别人的信息做怎样的处理,至少要明令你不能把别人的信息公布出去,泄露出去……
缺乏救济途径	A8:我较担忧是不是我的个人信息在被采集过程当中遭到泄露了,我也没有很好的方式来维护我自己的合法权益…… A12:就算是他们侵犯了我的信息,我有可能不知道,而且我也不知道如何去救济我的权利……
公共责任认知因素	A2:控制疫情这件事对国家来说确实是挺大的一件事,对老百姓来说也是一件大事,毕竟关系到每一个人的身体健康,而且疫情发展起来的时候会特别快,这对社会危害确实挺大的…… A5:……我觉得首先还是要为公共利益着想,你要对自己的行为负责,同时你也要对他人的安全健康负责…… A15:为了咱们国家和个人的身体健康,然后咱们必须得配合政府把这个疫情防控好,所以把个人信息都如实的登记了……
风险因素	A4:比如说在疫情期间出现过一些利用疫情发国难财的行为,是不是(我的信息)有可能会被一些商业性质的机构拿去进行精准营销,然后对我的日常生活安宁和隐私造成不必要的困扰…… A8:我觉得首要的因素可能就是风险,我的个人信息被收集之后是否有泄露的风险,是否会被一些不法分子利用,开展诈骗等相关活动…… A16:……主要是非常担心自己的个人信息给泄露,然后给自己带来一些麻烦,会受到一些骚扰、诈骗之类的……
主体因素	A2:……我觉得如果社区或者政府部门需要收集信息的时候,我们会很放心地提供给他们…… A11:一些非政府机构、非社区人员对我的信息进行采集,我是不太接受、比较抗拒的。因为他们可能是借防控疫情的名义,违法收集你的信息去做一些去满足他们自己利益的事,但是政府或者社区人员进行信息采集的话,我还是比较支持和配合的……
个人信息类型因素	A5:……位置信息我觉得是很敏感的问题,但是为了配合学校的收集,所以我们不得不接受这种处理信息的行为…… A12:……有的时候测温会使用人脸识别的那种机器,我的面部生物信息可能就会被它记录……

4.2　主轴编码

扎根理论方法的第二步是主轴编码,其目的是发现和建立概念类属和范畴之间的联系,从初始范畴中找出主范畴,以此将访谈资料中各部分之间的各种关系表现出来。本研究通过对开放式编码得到的各个范畴进行分析和归纳,发现部分初始范畴间存在更加紧密的内在关联,可以归为一类,如敏感信息和直接识别性信息均指向的是突发公共卫生事件中公民被处理的个人信息类型;政府机构、单位/学校、医疗机构等概念均指向突发公共卫生事件中的个人信息处理者类型;

不当处理、过度处理等概念均体现了公民对本次突发公共卫生事件中个人信息处理行为的风险感知;公共责任认知因素、风险因素等则属于影响公民接受个人信息处理行为意愿的客观因素。根据上述标准,本研究将初始范畴进一步提炼为 4 个主范畴,主轴编码过程如表 3 所示:

表 3　主轴编码过程

主范畴	范 畴	范畴内涵
被处理的个人信息类型	敏感信息	指公民在突发公共卫生事件中被处理的个人信息是否属于敏感信息
	直接识别性信息	指公民在突发公共卫生事件中被处理的个人信息是否能够直接识别出信息主体的真实身份
个人信息处理者类型	政府机构	政府机构基于法律授权对公民个人信息进行处理
	单位/学校	公民的单位或学校对其个人信息进行处理
	医疗机构	公民就医的医疗机构对其个人信息进行处理
	社区/物业	公民居住地的社区或物业对其个人信息进行处理
	其他(比如商场、店铺)	公民日常出入的商场、店铺等其他地点对其个人信息进行处理
公民对个人信息处理行为的风险感知	不当处理	指违反正当原则对个人信息进行处理的情形
	过度处理	指违反必要原则、超出必要限度对个人信息进行处理的情形
	缺乏必要的安全保障措施	指个人信息处理者在处理个人信息时并未采取必要的技术和组织保护措施
	处理行为缺乏透明性	指信息主体对个人信息处理者将对个人信息进行何种处理缺乏了解
	法律责任缺位	指法律并未规定信息处理者不当处理个人信息的法律责任
	缺乏救济途径	指信息主体在因个人信息处理行为遭受损失时缺乏主张救济的途径
影响公民接受个人信息处理行为意愿的客观因素	公共责任认知因素	公民对自身是否负有接受个人信息处理的义务的认知影响其接受个人信息处理行为的意愿
	风险因素	个人信息处理行为蕴含的风险影响公民接受个人信息处理行为的意愿
	主体因素	由何种信息主体对个人信息进行处理影响公民接受个人信息处理行为的意愿
	个人信息类型因素	个人信息处理行为涉及的具体个人信息类型影响公民接受个人信息处理行为的意愿

4.3　选择性编码

扎根理论方法的第三步是选择性编码,其目的是对主轴编码形成的范畴进行进一步的整合和提炼,找出核心范畴来将原始资料所蕴含的结果囊括在一个具有概括性的理论范畴内,形成理论框架或范式。其中,"被处理的个人信息类型"指突发公共卫生事件中被处理的具体对象,其决定着突发公共卫生事件中个人信息处理规制规则和信息安全保障制度所保护的对象客体,将其归纳为"对象维度"核心范畴;"个人信息处理者类型"指向突发公共卫生事件中从事个人信息处理行为的主体,其决定着突发公共卫生事件中个人信息处理规制规则和信息安全保障制度所适用的具体主体,将其归纳为"主体维度"核心范畴;"公民对个人信息处理行为的风险感知"强调突发公共卫生事件中公民感受到的具体风险,其决定着突发公共卫生事件中个人信息处理规制规则和信息安全保障制度所需要解决、应对的主要法律风险,将其归纳为"风险维度"核心范畴;"影响公民接受个人信息处理行为意愿的客观因素"揭示出公民在突发公共卫生事件中的行为逻辑和情感态度,将其归纳为"情感维度"核心范畴,其决定着突发公共卫生事件中个人信息处理规制规则和信息安全保障制度所必须回应、考虑的公民诉求。上述范畴构成了突发公共卫生事件中的个人信息处理行为涉及的主要维度和构建信息安全保障制度的主要指标。

4.4　信度、效度和理论饱和度检验

本研究在访谈过程中与受访者建立良好的信任关系,在编码过程中对概念、范畴不断进行比较,并采用了参与者检验法,将整理好的访谈文本传送给访谈对象,请他们评定访谈的内容能否反映他们当时的真实想法。作者对 6 名访谈对象进行了分别回访,访谈对象均对访谈内容的整理、总结和提炼表示认可。以下为部分受访者对研究内容的反馈示例。

A1 的反馈:"访谈文本严格反映了我们的访谈内容。在此基础上进行的归类(概念范畴)提炼也是比较准确的。"

A3 的反馈:"访谈文本除了删除访谈过程中的个别口头表述之外,基本没有对访谈内容进行任何变动或主观调整,比较客观准确的反映了我的想法。"

本文采取霍尔提斯公式进行信度判别,信度大于 0.8 即表示研究结论的信度是可接受的。编码员有两名,作者与另一名研究生同时作为编码员进行编码,具

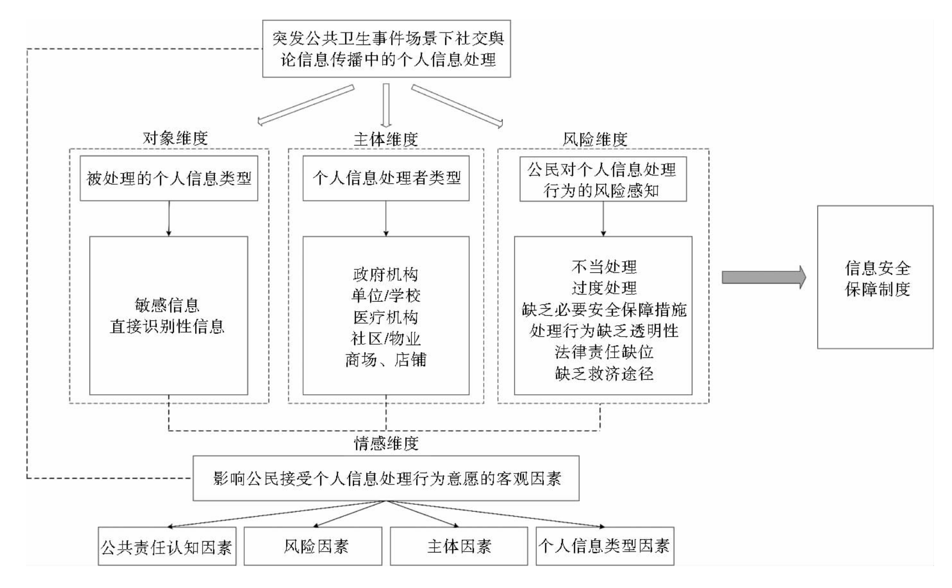


图 1 突发公共卫生事件中的个人信息处理行为路径

体操作过程为:①对另一名编码员进行培训,使其充分了解研究目的、类目含义,以及编码操作要求;②以统一的方式对访谈文本进行编码,如果文本中涉及某一类目,则以“√”表示,如果没有,则不做标记;③对编码结果进行统计,再根据霍尔提斯交互判别公式对本次研究构建的类目体系的信度进行计算和判别。如公式(1)所示:

$$R=\frac{n\times K}{1+(n-1)\times K} \qquad 公式(1)$$

其中,R 表示判别信度,n 为编码员数量,K 为编码员间的平均相互同意度。由于本研究共有 2 名编码员,因此 2 名编码员的平均相互同意度计算方法如公式(2)所示:

$$K_{AB}=\frac{2M_{AB}}{N_A+N_B} \qquad 公式(2)$$

其中,M_{AB}表示 2 名编码员完全相同的编码数量,本研究中完全相同编码数量为 16,N_A 和 N_B 表示 2 名编码员各自的编码数量,分别为 17 和 21,计算后为 0.84,带入信度判别公式计算出 R 为 0.913,大于 0.8,信度通过验证。

作为决定何时停止采样的鉴定标准,理论饱和度检验是指经过交替收集和分析数据证明不能再从收集到的新数据中产生新的理论见解,也不能再发展某一个范畴特征的检验[25]。本研究中,通过对后 5 位受访者实施深度访谈,按照程序化扎根理论的数据编码方式对该 5 份访谈资料进行随机抽取和编码,结果仍然符合模型所呈现的脉络与关系,并未形成新的范畴。由此可知,本研究建立的扎根理论模型符合饱和度检验要求。

5 讨论分析

本文基于扎根方法对访谈文本进行分析编码后,抽象出与突发公共卫生事件中个人信息处理行为相关的 4 个主范畴:被处理的个人信息类型、个人信息处理者类型、公民对个人信息处理行为的风险感知、影响公民接受个人信息处理行为意愿的客观因素,其分别对应了突发公共卫生事件中个人信息处理行为的 4 个不同维度,包括对象维度、主体维度、风险维度和情感维度。通过从上述维度观察突发公共卫生事件中个人信息处理行为存在的问题及其引发的公民的风险感知和情感态度,可以较为准确、全面地把握当前突发公共卫生事件中,对个人信息处理行为进行规制的必要性以及相应制度的有待完善之处,进而对突发公共卫生事件中的个人信息处理行为规制规则和信息安全保障制度提出完善建议。

5.1 突发公共卫生事件中个人信息处理行为的对象维度

从突发公共卫生事件中个人信息处理行为指向的具体对象来看,在突发公共卫生事件中,基于应对疫情传播和扩散风险的目的,信息处理者可能会对各种类型的个人信息进行处理,包括公民的身份信息、联系方式、家庭住址、健康状况以及位置信息等。其中,部分信息因揭露出公民的身体状况、生理特征、行动轨迹、人际交往情况而属于敏感个人信息的范围,此类信息因与信息主体的人格尊严存在较为紧密的关联,当其被不当处理时,可能会危害到信息主体的人身和财产安全,并极易导致个人名誉、身心健康受到损害或歧视性待遇等问题。在访谈过程中,受访者表示出对敏感

个人信息的格外关注，对此类个人信息的处理会令受访者感受到较高的风险隐患。此外，公民的身份信息、联系方式等属于直接识别性个人信息，此类信息直接揭示了特定信息主体的相关属性，与信息主体的人格利益及信息隐私的关联程度更为紧密，在此种信息被不当处理时对信息主体权益造成的威胁也更为直接和严重。因此，相比于间接识别性个人信息，在突发公共卫生事件中，受访者对针对直接识别性个人信息的处理行为更为在意，并表示希望通过使用去标识化技术等方式尽可能地避免其身份信息被直接暴露。

针对公民的上述风险感知和情感态度，我国个人信息保护立法应进一步贯彻对突发公共卫生事件中个人信息处理行为的必要性要求，仅在必要的情况下方可授权相关组织和个人对公民的敏感个人信息、直接识别性个人信息进行处理。在本次新冠疫情爆发初期，政府部门、基层组织在发布与疫情相关的个人信息时，为达到充分提示相关风险的效果，均倾向于使用能够直接识别信息主体身份的个人信息。然而，确诊、疑似患者和密切接触人员的姓名、联系方式等信息并不属于社会公众知情权的范畴，且其可能暴露信息主体不欲为人所知的私隐。2021 年年初，北京、上海等地的卫生健康委员会在发布涉疫人员信息时开始采取隐去患者的年龄和性别信息，甚至采取不公布其具体身份只对其行踪轨迹进行公示的方式[26]。上述举措在充分保障公民知情权的同时，有效地兼顾对信息主体个人信息权益的保护，有助于实现突发公共卫生事件中公共利益与自然人私权利的平衡，应当得到立法制度的采纳。

5.2 突发公共卫生事件中个人信息处理行为的主体维度

从突发公共卫生事件中个人信息处理者的类型来看，在本次应对突发公共卫生事件的过程中，存在政府机构、单位/学校、医疗机构、社区/物业、商场、店铺等多种类型的主体对公民的个人信息进行处理。其中，街道办事处、物业公司、商场等基层组织并非享有法定个人信息处理职权的机构，其仅是基于政府的委托或授权，临时承担起对公民健康情况和行动轨迹进行网格化排查和监测的责任。根据受访者的表述可以发现，其普遍认为基层组织在处理个人信息的过程中存在较多不规范之处，且未能充分履行对个人信息的安全保障义务，导致个人隐私信息的泄露和相关公民权益受到侵害。其根本原因在于，上述组织的工作人员对个人信息的安全风险意识普遍较为薄弱，多数不具备妥善存储、维护、管理个人信息的专业经验、技术能力和设备设施，难以承担妥善保护个人信息安全的任务。个人信息处理者在与信息主体的关系中处于一种受信赖的受托人地位，信息主体基于信任而将个人信息交由其处理，个人信息处理者应对信息主体负有相应的信义义务，我国立法应进一步明确突发公共卫生事件中个人信息处理者负有的信息安全保障义务[27]。此外，当政府部门基于突发公共卫生事件防控目的，需要授权、委托基层组织对个人信息进行处理时，应当确保受托者具备足够的信息安全保障能力并采取充分的信息安全保障措施。同时通过合同等形式规定受托方的个人信息保护义务与责任，定期对其进行审计和个人信息安全影响评估，并要求其准确记录和保存处理个人信息的情况，委托关系结束后督促其及时移交或删除有关数据信息[28]。基层组织和企业也应积极开展专门的个人信息保护培训，提高其工作人员的信息安全意识和信息安全保障能力。

5.3 突发公共卫生事件中个人信息处理行为的风险维度

本研究发现，公民对突发公共卫生事件中个人信息处理行为的风险感知主要表现为信息处理者对个人信息的不当处理、过度处理以及部分信息处理者在处理个人信息时未能采取必要的安全保障措施。此外，个人信息处理行为的不透明也加剧了公民对于个人信息处理风险的不确定性。同时，受访者普遍认为当其个人信息被不当处理时，缺乏有效的途径以追究信息处理者的法律责任并对自身损失主张救济。

针对上述风险，我国立法应进一步完善相应的信息安全保障制度。在突发公共卫生事件中，基于公共健康和社会利益的紧迫性和优先性，确有必要对个体权利和自由作出一定限制，但此种限制同样需要受到法律规定和比例原则的约束[29]。就个人信息处理行为而言，其必须具备正当性，不得以防控疫情为由对个人信息进行不当处理。个人信息处理者应仅在必要范围内对个人信息进行处理，严格遵循最小化要求，并通过采用健康码等方式避免对公民的直接识别性个人信息进行不必要的处理。同时，个人信息处理者应当采取必要的信息安全保障措施以防止未经授权的访问以及个人信息泄露或被窃取、篡改和删除，并定期对其个人信息处理活动中采取的安全保障措施进行评估[30]。此外，我国立法应进一步完善违法处理个人信息的法律责任和对公民信息权益的救济途径。在公法层面，对违法处理个人信息或在处理个人信息时未履行必要的信息安全保障义务的个人信息处理者可规定警告、罚款和行政处分等法律责任。在私法层面，对于因违

法处理个人信息而损害自然人个人信息权益的情形,应允许自然人提起相应的民事诉讼以主张损害赔偿,并建立相应的个人信息公益诉讼机制。

5.4 突发公共卫生事件中影响公民接受个人信息处理行为意愿的客观因素

本研究发现,在突发公共卫生事件中,我国公民基于对自身负有的法律义务和公共责任的认知,能够较为积极地配合相关主体进行必要的个人信息处理。但在此过程中,基于对部分个人信息处理主体资质和信息保护能力的怀疑,以及对部分敏感个人信息和直接识别性个人信息的在意,其可能会在信息安全风险水平较高的情形下隐瞒个人信息或提供虚假的个人信息。

结合上述影响公民接受个人信息处理行为意愿的客观因素,我国的信息安全保障制度应当建立起层次化的个人信息保护规则,对直接识别性个人信息与间接识别性个人信息、敏感个人信息和一般个人信息的处理采取区别规制的策略。对于直接识别性个人信息和敏感个人信息,原则上仅能在征得信息主体同意的情况下方可对其进行处理,而对非敏感的间接识别性个人信息则可适度放松规制要求。此外,立法亦应赋予信息处理者对个人信息以持续的安全保障义务,规定只有法定机构和人员方有权在法律规定的范围内收集和发布与疫情相关的个人信息,其他任何单位和个人不得以疫情防控和疾病防治为由对公民个人信息进行处理,否则即构成对信息主体权益的侵犯而应承担相应的法律责任[31]。

6 研究结论

理论层面,本研究通过扎根理论研究方法构建突发公共卫生事件中个人信息处理行为路径,分析突发公共卫生事件防控过程中被处理的个人信息类型、个人信息处理者类型、公民对个人信息处理行为的风险感知、情感态度和影响公民接受个人信息处理行为意愿的客观因素。上述理论分析可以为完善突发公共卫生事件中个人信息处理行为的规制规则提供一定的理论依据和参考。

在实践层面,任何国家的应急管理至少应包括立法和执行两个部分[32],结合当前我国正在制定《个人信息保护法》的立法背景,本文提出针对突发公共卫生事件中个人信息处理行为的法律规制建议,有助于为相关立法的完善提供参考,同时亦有助于为今后政府部门和社会组织在应对突发公共卫生事件的过程中科学、规范的处理个人信息提供实践层面的指导。相比于既有研究,本文采取扎根理论这一研究方法,获取关于公民针对突发公共卫生事件中的个人信息处理行为的风险感知和情感态度的研究材料,此种研究材料的积累为从理论层面提出针对突发公共卫生事件中个人信息处理行为规制规则和信息安全保障制度的完善建议奠定了基础,有助于确保本文对相关法律制度提出的完善建议真正建立在公民与社会的真实需求之上。本文对研究方法的运用具有一定的创新性。

然而,本研究仍具有一定的局限性。一是在访谈资料的整理过程中不能完全避免出现信息损失的情况,进而导致概念和范畴的归纳可能存在一定偏差;二是本研究仅采用了定性研究方法,在研究手段上相对单薄。在未来研究中应重点关注针对突发公共卫生事件中的个人信息处理行为和个人信息安全保障制度的定量分析研究,进而达到定性研究与定量研究相结合的效果,以确保研究结论具有更为充分的科学性支撑。

参考文献:

[1] 突发公共卫生事件应急条例[EB/OL]. [2021－02－05]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2011/content_1860801.htm.

[2] ZHANG Z D, RANTALA J, VIRRANTAUS K. A fuzzy multiple-attribute decision-making modelling for vulnerability analysis on the basis of population information for disaster management[J]. International journal of geographical information science, 2014, 28(9):1922－1939.

[3] KOSUGI M, UTSU K, TAJIMA S, et al. Improvement of twitter-based disaster-related information sharing system[C]// 2017 4th International conference on information and communication technologies for disaster management. Arlington: IEEE, 2017: 1－7.

[4] STUART J B. Information management research and practice in the post-COVID-19 world[J]. International journal of information management, 2020, 55:102175.

[5] BEANOYER E, DUPERE B, GUITTON M J. COVID-19 and digital inequalities: reciprocal impacts and mitigation strategies[J]. Computers in human behavior, 2020, 111:106424.

[6] 金松,张立彬. 突发公共卫生事件下的个人信息保护研究——以新型冠状病毒肺炎疫情为背景[J]. 情报理论与实践, 2020(6):16－22.

[7] 惠志斌. 新媒体环境下我国突发公共事件信息发布与管理初探[J]. 图书情报工作, 2011,55(3):18－26.

[8] 郑保章,冯浞. 大数据背景下的隐私保护问题研究——以新冠肺炎疫情防控中的个人信息使用为视角[J]. 学习与探索,2021(4):74－78.

[9] 许传坤,段钢. 突发公共卫生事件防控中公民位置信息应用的政策法规问题探究[J]. 广西社会科学, 2021(1):106－111.

[10] 朱静洁,吴大华. 突发重大传染病疫情防控中个人数据公开披露的困境及其破解——以新冠病毒肺炎疫情防控为例[J]. 电子知识产权, 2021(4): 78－90.

[11] KAI R, RAFFAELE C, SANDRA P, et al. Digital contact-tracing adoption in the COVID-19 pandemic: IT governance for collective

action at the societal level[J]. European journal of information systems, 2020, 29(6):731 -745.
[12] 耿瑞利,徐建国,金燕,等. 重大突发公共卫生事件下公众信息获取行为与错失焦虑研究——以新型冠状病毒肺炎疫情为例[J]. 图书情报工作, 2020, 64(15):112 -122.
[13] RAO H R, VEMPRALA N, PATRICIA AKELLO P, et al. Retweets of officials' alarming vs reassuring messages during the COVID-19 pandemic: implications for crisis management[J]. International journal of information management, 2020, 55:102187.
[14] SONG S, YAO X, WEN N. What motivates Chinese consumers to avoid information about the COVID-19 pandemic?: the perspective of the stimulus-organismresponse model[J]. Information processing and management, 2021, 58: 102407
[15] FAHEY R A, HINO A. COVID-19, digital privacy, and the social limits on data-focused public health responses[J]. International journal of information management, 2020, 55: 102181.
[16] 时诚. 疫情防控中个人信息使用的合法性基础[J]. 图书馆建设, 2020(3):82 -90.
[17] 王东方. 重大疫情防控中个人隐私信息公开的限度及优化路径[J]. 情报杂志, 2020(8):117 -121.
[18] 占南. 重大疫情防控中的个人信息保护研究——基于隐私保护设计理论[J]. 现代情报,2021(1): 101 -110.
[19] 沈伟伟. 论数字紧急状态的恢复机制——以新冠疫情防控为例[J]. 清华法学, 2021(2):121 -142.
[20] 占南. 基于扎根理论的个人信息管理行为研究[J]. 图书馆学研究, 2016(15):11 -20.
[21] 亓晓鹏. 行政法官疑难案件审理模型的建构[J]. 清华法学, 2018(12):191 -206.
[22] 贾若男,王晰巍. 基于扎根理论的社交媒体用户转移行为特征研究[J]. 图书馆学研究, 2018(17):26 -33.
[23] 马昕晨, 冯缨. 基于扎根理论的新媒体信息质量影响因素研究[J]. 情报理论与实践,2017(4): 32 -36.
[24] 吴祁. 突发公共卫生事件中农村老年人防疫信息搜寻影响因素[J]. 图书馆论坛, 2020,40 (9):106 -114.
[25] 朱姝蓓,邓小昭. 老年人网络健康信息查寻行为影响因素研究[J]. 图书情报工作, 2015,59(5):60 -67,93.
[26] 流调报告"不提人",尊重个人隐私权利[EB/OL]. [2021 -03 -15]. http://www. xinhuanet. com/comments/2021-01/25/c_1127020349. htm.
[27] 刘国. 个人信息保护的公法框架研究——以突发公共卫生事件为例[J]. 甘肃社会科学, 2020(4):155 -162.
[28] 周汉华. 探索激励相容的个人数据治理之道——中国个人信息保护法的立法方向[J]. 法学研究, 2018(2):3 -23.
[29] 刘红臻. 抗疫行动中公民基本权利的限制及其界限[J]. 人权研究, 2020,24(2):453 -458.
[30] JACK M B. Information fiduciaries and the first amendment [J]. UC devis law review, 2016, 49(4): 1183 -1234.
[31] 赵宏. 疫情防控下个人的权利限缩与边界[J]. 比较法研究, 2020(2):11 -24.
[32] 张海波,童星. 中国应急管理结构变化及其理论概化[J]. 中国社会科学, 2015(3):58 -84,206.

Personal Information Processing Behaviors and Information Security Protection in Public Health Emergencies

Qi Yingcheng
[1] School of Law, Jilin University, Changchun 130022
[2] Big Data Management Research Center, Jilin University, Changchun 130022

Abstract: [**Purpose/significance**] The processing of personal information plays an extremely important role in scientific management of public health emergencies. However, there are problems of illegal and improper processing of personal information in the process of responding to public health emergencies in China. Based on this, it is of great value and practical significance to regulate personal information processing behaviors in public health emergencies and establish the corresponding information security protection system. [**Method/process**] This paper used grounded research method to identify types of personal information and personal information processors involved in personal information processing behaviors in public health emergencies, and analyzed citizens' risk perception of personal information processing behaviors and objective factors that affected citizens' willingness to accept personal information processing behaviors, and put forward strategies for improving the personal information processing behavior regulation rules and the information security protection system in public health emergencies. [**Result/conclusion**] The legislation in China should further clarify the principles and restrictions on personal information processing in public health emergencies, and by entrusting personal information processors with information security protection obligations and improving the legal responsibilities of improper personal information processing behaviors, so as to achieve effective regulation of personal information processing behaviors in public health emergencies and full personal information security protection.

Keywords: public health emergencies personal information processing behaviors legal regulation information security protection